

AUDIZIONE

del Presidente di ConfProfessioni, dott. Gaetano Stella, presso le Commissioni riunite 1^a “Affari costituzionali” e 8^a “Lavori pubblici, comunicazioni” del Senato della Repubblica, sul DDL S. 989 “Conversione in legge del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, recante disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione”

Onorevoli Presidenti, Onorevoli Senatori,

La conversione del decreto-legge 135 cade in un momento particolare della vita della Legislatura. Solo pochi giorni fa è stata varata una manovra di bilancio corposa e complessa, per diversi aspetti innovativa rispetto alle linee tradizionali della politica economica degli ultimi anni. La manovra ha definito una cornice macroeconomica che pone le premesse per il sostegno alle famiglie in condizioni di precarietà e alle attività economiche di dimensioni medie e piccole. Queste ultime – al cui interno sono compresi 1.400.000 liberi professionisti, in costante aumento negli ultimi anni¹ – rappresentano il cuore pulsante dell’economia e della società italiana. Una componente vivace ed attiva, non solo per il contributo rilevante al Prodotto Interno, ma anche per la partecipazione alla vita intellettuale e sociale del Paese. L’alleggerimento del carico fiscale per questa categoria di lavoratori, unita alla conferma di gran parte delle misure di incentivazione e promozione per lo sviluppo dell’impresa, pongono dunque le premesse per una crescita economica di maggiore consistenza rispetto ai dati registrati nel recente passato.

Definita la cornice macroeconomica, il legislatore è ora chiamato all’impegnativo compito di calarsi nella vita concreta delle realtà economiche, per dividerne aspettative ed esigenze, e rimuovere le difficoltà e gli ostacoli con cui esse si confrontano quotidianamente. Nel nostro Paese, alle difficoltà tipiche dell’attività economica, si aggiungono enormi difficoltà di ordine

¹ Osservatorio delle libere professioni, *Rapporto 2018 sulle libere professioni*, p. 27.

amministrativo. Questo appesantimento di adempimenti ed oneri, assieme alla lentezza della giustizia civile ed in particolare nel recupero dei crediti commerciali, rappresenta un vero e proprio *spread* burocratico che grava sul nostro Paese, rallentando l'attività d'impresa e allontanando gli investimenti esteri.

Eppure per risolvere alcuni problemi basterebbero interventi ben calibrati di carattere normativo. Citiamo a titolo esemplificativo il procedimento di acquisto della personalità giuridica delle società a responsabilità limitata che potrebbe essere anticipato al momento della stipulazione dell'atto costitutivo, piuttosto che a quello dell'iscrizione nel registro delle imprese, consentendo così all'impresa di diventare operativa in tempi più rapidi.

Di recente abbiamo anche avuto modo di segnalare al Parlamento e al Governo gli oneri sproporzionati che gravano sui professionisti – alcuni introdotti negli ultimi mesi – come in materia di *privacy* e di sicurezza sul lavoro. Si tratta di complessi normativi spesso frutto di recepimento di normative europee, modellate su diverse realtà operative, come le grandi aziende, e che non si adattano al panorama economico prevalente in Italia. Anche sulle semplificazioni in materia fiscale abbiamo illustrato al Parlamento diverse possibili semplificazioni con ricadute virtuose tanto sui privati quanto sull'amministrazione fiscale.

Se non saremo in grado di invertire la tendenza alla complicazione e di alleggerire gli oneri sulle imprese e conseguentemente sui professionisti, gli sforzi compiuti con la manovra di bilancio rischiano di essere vanificati e restare senza effetti percepibili nell'economia reale, con gravi conseguenze sul quadro macroeconomico del prossimo anno.

Il provvedimento al Vostro esame costituisce un primo intervento in questa direzione, che si aggiunge ad alcune importanti misure assunte con il Decreto "Dignità" dello scorso Luglio. Al suo interno troviamo interventi finalizzati al ristabilimento di un più equo rapporto tra pubblica amministrazione e imprese.

Quello dei rapporti tra operatori economici e pubblica amministrazione è un vero e proprio vaso di Pandora, che il decreto al Vostro esame ha opportunamente deciso di affrontare, e al cui interno confluiscono una pluralità di nodi problematici che possono essere qui almeno in parte risolti.

Ne metto in risalto tre, strettamente attinenti alle norme già contenute nel decreto-legge, che possono essere affrontati con interventi emendativi circoscritti.

Mi soffermo in primo luogo sulle norme in tema di sostegno alle PMI creditrici delle pubbliche amministrazioni (art. 1). Si tratta di un problema annoso del nostro sistema economico, che si pose in termini di urgenza nel 2011-2012, quando si registrò un picco di oltre 90 miliardi di debiti commerciali della P.A., che il Parlamento fronteggiò con le misure in tema di certificazione e compensazione dei crediti con la P.A. I miglioramenti intervenuti (i dati indicano oggi circa 30 miliardi di debiti della P.A.) non consentono tuttavia di dimenticare che

gli enti pubblici, specie gli enti locali, sono spesso gravemente inadempienti nei confronti dei fornitori di forniture e servizi, nonostante le norme intervenute in tema di termini massimi di pagamento². Mentre si cerca di risolvere il problema urgente, ovvero il dramma di molti imprenditori e delle loro famiglie in condizioni di crisi, dovremmo pure affrontare in modo definitivo il problema dei ritardi dei pagamenti della P.A., una stortura da cui si propagano a cascata tanti mali dell'economia italiana.

In sede di attuazione del decreto ministeriale attuativo previsto dal comma 7 dell'art. 1 del decreto-legge, sarà necessario far sì che le procedure amministrative preordinate all'ottenimento della garanzia siano snelle. Il comma 7 inoltre dovrebbe indicare il termine entro il quale il Ministero è tenuto ad adottare il decreto attuativo. Inoltre, nella definizione della platea dei beneficiari, pure rimessa al decreto ministeriale di attuazione, occorre far sì che i liberi professionisti e lavoratori autonomi siano espressamente inclusi, senza alcuna restrizione di carattere formale. I liberi professionisti fornitori di prestazioni per la p.a. subiscono i ritardi dei pagamenti al pari delle imprese; in talune professioni, come quelle dell'area tecnica, gli enti della P.A. sono i principali committenti dei professionisti, e i ritardi nei pagamenti incidono pesantemente sull'andamento dell'attività economica, benché questo, per il carattere tipico dell'attività professionale, non risulti con l'evidenza delle crisi di impresa. L'inclusione dei professionisti nella platea dei beneficiari del fondo di garanzia delle PMI è d'altronde già disposta a partire dal 2013³, e discende più in generale dalla normativa europea, che come è noto ha espressamente equiparato i liberi professionisti alle PMI a partire dalla Raccomandazione 6 maggio 2003, 2003/361/CE. Un atto normativo non sempre rispettato e recepito nei provvedimenti normativi nazionali di rango secondario, che talora hanno previsto oneri e requisiti formali, come l'iscrizione alle Camere di Commercio, espressamente orientati ad escludere i professionisti da benefici e incentivi. Un disallineamento che persiste in diversi ambiti, ponendo l'Italia in condizione di divergenza con l'ordinamento europeo.

Riteniamo pertanto che l'attuale legge di conversione sia l'occasione per giungere finalmente – con un intervento emendativo – ad un espresso recepimento, a valenza generale, della Raccomandazione europea, nel senso dunque della piena equiparazione di professionisti e PMI.

Il secondo tema su cui vorrei richiamare la Vostra attenzione concerne il problema dell'equo compenso professionale da parte della pubblica amministrazione. Si tocca, anche qui, un annoso problema, che tuttavia ha assunto negli ultimi anni dimensioni invero inaccettabili e lesive della stessa dignità dei professionisti che operano con la P.A.

Hanno avuto riscontro mediatico i casi dei bandi di alcuni Comuni che avevano messo a gara attività professionali per il valore di 1 euro; ebbene, questa notizia “da copertina” è tutt'altro

² Come riferito nello studio presentato da Banca Ifis nell'ultimo Forum PA (maggio 2018).

³ Art. 1, co. 5-*bis*, D.L. n. 69/2013, come convertito con legge n. 98/2013.

che un evento isolato. In particolare i professionisti dell'area tecnica subiscono pesantemente le conseguenze del costante ridimensionamento delle remunerazioni, che si aggiunge al già citato ritardo dei pagamenti da parte della P.A. e alla contrazione del mercato dei privati, con danni enormi sulle possibilità di portare avanti l'attività professionale e sulle stesse condizioni economiche delle famiglie. Nelle gare d'appalto poi, il ribasso dei costi è spesso pagato dai professionisti coinvolti – non solo architetti e ingegneri, ma anche commercialisti, avvocati e notai –, le cui prestazioni sono misurate nelle offerte economiche con compensi minimi.

Come è noto, la materia dell'equo compenso delle prestazioni professionali è stata affrontata in termini generali dall'art. 19-*quaterdecies* del Decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito con legge 4 dicembre 2017, n. 172. Si tratta di una normativa equilibrata, che non ha intaccato il principio di libera pattuizione del compenso professionale derivante dall'abolizione delle tariffe professionali⁴, ma che al contempo ha tutelato i professionisti nei confronti dei committenti "forti", che sono in grado di imporre ai professionisti condizioni sfavorevoli nella prestazione dell'opera. Per la componente economica, la normativa definisce equo un compenso che sia rapportabile ai parametri previsti dai decreti ministeriali per la liquidazione giudiziale dei compensi. Al momento di estendere queste regole alla P.A., tuttavia, la norma si arresta ad una proclamazione di principio, che appare priva di un'autonoma capacità vincolante nei confronti degli enti delle P.A. (comma 3). Esistono delle lodevoli iniziative assunte da parte di alcune regioni, che hanno dato al principio valore vincolante nei confronti delle amministrazioni territoriali⁵; ma a livello statale e locale mancano norme stringenti, e fino a questo momento solo l'ANAC ha dimostrato piena consapevolezza delle possibili e frequenti violazioni del principio in caso di gare pubbliche⁶.

Nella prospettiva condivisa da Governo e Parlamento, di ristabilire un corretto rapporto tra amministrazioni pubbliche e società civile, questo è un nodo che va affrontato risolutamente. È sufficiente intervenire con un emendamento che, ponendosi sulla scia della norma di principio contenuta nel comma 3 dell'art. 19-*quaterdecies* del Decreto-legge 148/2017, aggiunga un espresso riferimento ai parametri previsti per la liquidazione giudiziale dei compensi anche nella determinazione dei compensi professionali riconosciuti dalle pubbliche amministrazioni, sia direttamente che all'interno di gare d'appalto o in alternativa con una legge nazionale organica

⁴ Art. 9 D.L. n. 1/2012.

⁵ Cfr., in particolare, la legge regionale Calabria 3 agosto 2018 n. 25, "Norme in materia di tutela delle prestazioni professionali per attività espletate per conto dei committenti privati e di contrasto all'evasione fiscale" (BURC n. 83 del 6 agosto 2018); nonché la deliberazione della Giunta Regionale Puglia del 27 marzo 2018, n. 469 "Incarichi legali esterni. Art. 13-*bis* della L. 31.12.2012 n. 247 e la recentissima Legge regionale 29/12/2018 n. 59 della Regione Campania. Integrazione alle D.G.R. n. 2848 del 20.12.2011, n. 1985 del 16.10.2012 e n. 2697 del 14.12.2012". Si veda pure la proposta di legge regionale presentata al Consiglio regionale del Lazio concernente "Disposizioni in materia di equo compenso e di tutela delle prestazioni professionali".

⁶ Cfr. Anac, Documento di consultazione in tema di "Uso di metodi e strumenti elettronici quali quelli di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture nelle procedure di affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria. Equo compenso" (giugno 2018).

tesa ad uniformare il trattamento dei compensi professionali al di là della regione di appartenenza. In questo senso ConfProfessioni si dichiara disponibile a predisporre una bozza di testo valido sia per la P.A che per i privati che operi sia a supporto della legalità nel settore delle costruzioni che come azione di contrasto all'evasione fiscale.

Tutto questo conduce ad una terza ed ultima considerazione, che investe ancora una volta il rapporto tra pubblica amministrazione e lavoro libero-professionale.

Negli ultimi anni il sistema politico nel suo insieme aveva convenuto su un impegno comune: la sfida della semplificazione della burocrazia e degli adempimenti amministrativi deve passare attraverso la valorizzazione del ruolo sussidiario dei professionisti, la cui competenza, unita alla garanzia della deontologia professionale, può rivelarsi un strumento di ausilio per alleggerire il carico degli adempimenti burocratici e al contempo rappresentare una risorsa per il privato. Questo impegno, oggetto di ripetute sollecitazioni provenienti da tutto il mondo professionale, si era riversato nella legge n. 81 del 2017 (c.d. "statuto del lavoro autonomo"), approvata con un larghissimo consenso parlamentare, il cui art. 5 delegava il Governo ad adottare decreti delegati per concretizzare prime forme di semplificazione attraverso il ruolo sussidiario dei professionisti. Quelle deleghe tuttavia sono rimaste inattuatae, così come gli impegni assunti da tutti i partiti politici nella scorsa campagna elettorale per rinnovarle e riprendere il percorso interrotto.

Ora, non solo non si rispetta questo impegno, ma addirittura ci si indirizza in senso contrario. Mi riferisco alla previsione della Struttura di progettazione di beni ed edifici pubblici, introdotta dalla legge di bilancio (commi 162 e ss. dell'art. 1), con compiti di supporto e consulenza professionale a favore degli enti delle amministrazioni centrali e territoriali nella «valorizzazione, innovazione tecnologica, efficientamento energetico e ambientale nella progettazione e nella realizzazione di edifici e beni pubblici, progettazione degli interventi di realizzazione e manutenzione, ordinaria e straordinaria, di edifici e beni pubblici, anche in relazione all'edilizia statale, scolastica, universitaria, sanitaria e carceraria, nonché predisposizione di modelli innovativi progettuali ed esecutivi per edifici pubblici e opere similari e connesse». Si tratta, come si vede, di un ventaglio amplissimo di competenze tipiche di ingegneri e architetti liberi professionisti, che vengono ora rimesse a una struttura centrale dello stato.

Come abbiamo avuto modo di segnalare già nella nostra Audizione alla camera dei Deputati durante la sessione di bilancio, questa misura insiste nella fallimentare politica di proliferazione di enti pubblici di grandi dimensioni – oltre 300 unità di personale, solo per cominciare – mentre l'esigenza del Paese è semmai quella opposta, di ridurre e razionalizzare gli enti pubblici. Ma soprattutto, si affidano a questo organo funzioni di progettazione oggi svolte dai professionisti delle aree tecniche, da sempre al servizio degli enti locali con competenza, qualità, rigore deontologico e responsabilità. È allora il caso di ribadire che nelle opere pubbliche il ruolo dello stato consiste nel programmare e controllare, mentre spetta al privato progettare,

dirigere e collaudare i lavori, con le relative responsabilità. La Struttura unica di progettazione veicola invece una cultura di insana commistione tra pubblico e privato, riproponendo errori ben noti alla storia della nostra pubblica amministrazione, facendo ancora una volta coincidere il “controllore” al “controllato” e svilendo l'identità delle professioni tecniche nella salvaguardia del nostro territorio e del nostro patrimonio di opere pubbliche.

Sappiamo tutti che la manovra economica è stata approvata in tempi strettissimi, e con l'attenzione mirata su altre misure, di maggiore evidenza per i conti pubblici e la politica nazionale. Ma la decisione assunta sulla Struttura unica può ora essere riconsiderata con maggiore ponderazione, ascoltando soprattutto le proteste convergenti provenienti da tutte le anime del mondo delle professioni tecniche. L'odierna legge di conversione – che tocca alcuni dei nodi più problematici del rapporto tra pubblica amministrazione e società civile – può ora correggere l'errore, se non abrogando la norma nel suo complesso, quantomeno escludendo che l'Agenzia si sostituisca ai liberi professionisti nei compiti di progettazione, ed impedire così un anacronistico ritorno ad un modello sociale che è stato responsabile dei tanti dissesti che siamo oggi chiamati a fronteggiare ed un probabile ulteriore rallentamento delle opere pubbliche nell'attesa che la struttura si costituisca ed entri a regime.

Onorevoli Presidenti, Onorevoli Senatori,

come già nelle precedenti occasioni di dialogo con il Parlamento, abbiamo portato in questa sede la voce di milioni di liberi professionisti che osservano con attenzione l'operato delle istituzioni politiche, specialmente nell'attesa di pervenire a riforme auspicate da tempo e orientate alla ripresa dell'economia nazionale e al ristabilimento di equità, solidarietà e benessere.

Le proposte di miglioramento del testo al Vostro che ci siamo permessi di formulare esame attengono a profili apparentemente marginali, eppure di notevole impatto sul comparto libero professionale; esse rivestono, inoltre, un'importanza anche simbolica, nella prospettiva di ristabilire un più equo rapporto tra società civile e stato.